



Административный совет

319-я сессия, Женева, 16-31 октября 2013 г.

GB.319/INS/3/3

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 29 августа 2013 г.

Оригинал: английский

ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Вопросы, возникающие в связи с работой 102-й сессии Международной конференции труда: последующие меры по резолюции о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте

Цель документа

В документе содержится краткий обзор резолюции и сопровождающих ее заключений о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте, принятых 102-й сессией Международной конференции труда, и определяются приоритеты возможной стратегии действий, направленных на осуществление этих заключений.

Административному совету предлагается подготовить рекомендации о стратегии последующих действий (см. проект решения в пункте 45).

Соответствующая стратегическая задача: Занятость и социальная защита.

Последствия для политики: Рекомендации Административного совета будут использоваться при планировании и осуществлении будущей деятельности МБТ, связанной с последствиями, вытекающими из нового демографического контекста.

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Последствия в плане установления дальнейших приоритетов в Программе и бюджете на 2014-15 годы и отражения новых приоритетов или способов работы в рамках будущей Программы и бюджета. Привлечение внебюджетных средств в целях реализации плана последующих действий.

Требуемые дальнейшие действия: См. пункты 19-22.

Авторское подразделение: Департамент политики в области занятости (EMPLOYMENT) и Департамент социальной защиты (SOCPRO).

Взаимосвязанные документы: «Кризис занятости молодежи: время действовать» (2012 г.); вопросы, возникающие в связи с работой 101-й сессии (2012 г.) Международной конференции труда: последующие меры по итогам принятия резолюции «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать» (GB.316/INS/5/2); Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202); Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102); Рекомендация 1980 года о пожилых работниках (162).

Часть I. Введение

1. Международная конференция труда на своей 102-й сессии (июнь 2013 г.) приняла резолюцию о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте вместе с сопровождающими ее заключениями.¹ Конференция предложила Административному совету уделить должное внимание этим заключениям при планировании будущей деятельности и поручить Генеральному директору учесть их в будущих предложениях по программе и бюджету, а также реализовать их в максимально возможной мере при осуществлении Программы и бюджета на 2014-15 годы.

Контекст

2. Новые демографические условия характеризуются снижением рождаемости и увеличением продолжительности жизни во всем мире, что ведет к старению населения. Эта тенденция затрагивает все страны, промышленно развитые и развивающиеся, хотя и с разными темпами и на разных горизонтах времени. Прогнозируется, что к 2050 году численность населения старше 65 лет утроится, а численность населения в возрасте до 15 лет стабилизируется. Три четверти пожилых людей будут жить в развивающихся странах; женщины будут составлять большинство. В то же время, по оценкам, в течение следующего десятилетия рабочая сила увеличится по сравнению с сегодняшним днем на 420 млн человек. Ожидается, что рост рабочей силы будет особенно значительным в развивающихся странах. В большинстве этих стран большая часть населения работает в неформальной экономике. С другой стороны, рост численности населения трудоспособного возраста сохранится на том же уровне или даже снизится во многих развитых странах.
3. Новый демографический контекст влияет на состояние рынков труда и систем социальной защиты. Он создает проблемы и открывает новые возможности.
4. В то же время мировой экономической кризис, последующие корректирующие меры и замедление темпов экономического роста продолжают оказывать воздействие на рынки труда и системы социального обеспечения, создавая новые вызовы и усугубляя некоторые из долгосрочных структурных проблем, такие как кризис занятости молодежи, растущее неравенство, все более неопределенная среда для деятельности предприятий, увеличение спроса на услуги системы социальной защиты и ослабление социального диалога.
5. Как подчеркнул Генеральный директор МБТ в своем докладе на Международную конференцию труда в июне 2013 года, демографические изменения – это один из основных факторов, преобразующих сферу труда. МБТ важно понять его и помочь странам превратить перемены в возможности. Генеральный директор определил пять областей, где МБТ в своей деятельности необходимо будет обратить внимание на последствия демографических изменений с точки зрения создания рабочих мест, социальной защиты, трудовой миграции, нестабильных и затронутых конфликтами государств, а также планетарных пределов. Это означает, что МБТ должно будет активно усиливать и расширять всю деятельность, связанную с демографическими изменениями и их воздействием на сферу труда.

¹ МБТ: *Provisional Record* No. 13, Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г.

Руководящие принципы и элементы комплексной политики

6. В резолюции подчеркивается, что в решении демографической проблемы важнейшую роль играет комплексная политика, направленная на содействие занятости и обеспечение социальной защиты, которая опирается на действенную взаимосвязь между занятостью, социальной защитой и развитием. В заключениях излагаются руководящие принципы и раскрывается инновационный и всеобъемлющий комплекс мер политики, которые могут направлять действия трехсторонних участников. Такая политика должна признать взаимозависимость демографических сдвигов, занятости, трудовой миграции, социальной защиты и экономического развития.
7. Руководствуясь основополагающими принципами и правами в сфере труда МОТ и обеспечивая продвижение к цели достойного труда на протяжении всего жизненного цикла, политика должна учитывать конкретные условия.
8. Политика должна быть направлена на предотвращение и пресечение дискриминации по возрастному признаку, обеспечение гендерного равенства на протяжении всего жизненного цикла; она должна содействовать интеграции работников с ограниченными возможностями, искоренению детского труда и обеспечению высокого качества управления трудовой миграцией.
9. Политика должна опираться на долгосрочную перспективу, которая охватывает весь жизненный цикл и способствует утверждению личной ответственности, общей ответственности трехсторонних партнеров и солидарности поколений и групп населения. Она должна основываться на надлежащей практике управления, подотчетности и прозрачности.
10. В большинстве стран абсолютным приоритетом остается занятость молодежи. Центральное значение в решении проблемы демографических сдвигов придается деятельности, направленной на продвижение и реализацию многостороннего пакета мер политики, представленных в резолюции Конференции 2012 года² «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать».
11. Расширение участия в составе рабочей силы недопредставленных групп населения является одной из важнейших контрмер. Эту задачу можно решить, приняв ориентированную на расширение занятости экономическую политику и стратегию развития, которые нацелены на создание достойных и продуктивных рабочих мест для представителей всех групп населения трудоспособного возраста. Это включает в себя стимулирующие рост занятости основы макроэкономики и регулирования, которые способствуют государственным и частным инвестициям и создают благоприятные условия для деятельности жизнеспособных предприятий, политику в области профессионально-технической подготовки, предпринимательства, тщательно управляемой трудовой миграции, политику справедливого распределения доходов и активную политику на рынке труда.
12. Качество рабочих мест и политика, направленная на оказание поддержки семье и обеспечение баланса трудовой и личной жизни (включая заботу о детях и престарелых, охрану материнства и работу на условиях неполного рабочего дня, выполняемую по взаимному согласию и на основе свободного выбора), – это ключ к расширению участия населения на рынке труда.

² МБТ: *Provisional Record* No. 20, Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г.

13. Комплексные и согласованные подходы к профессионально-технической подготовке, принимающие во внимание потребности рынка труда и возможности обучения на протяжении всей жизни с учетом последствий демографических изменений, необходимы для формирования действенного цикла занятости, социальной защиты, производительности, инклюзивного роста и развития.
14. Социальное обеспечение является признанным правом человека. Должны создаваться и поддерживаться комплексные, достаточные и устойчивые системы социального обеспечения. В первоочередном порядке необходимо установить национальные минимальные уровни социальной защиты, гарантирующие, что каждый человек имеет доступ к образованию, основным медицинским услугам и базовым гарантиям стабильных доходов. В соответствии с Рекомендацией 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) должны последовательно гарантироваться более высокие уровни социального обеспечения для максимально широких слоев населения.
15. В новом демографическом контексте приоритетными являются меры политики, направленные на улучшение тяжелого положения работников неформальной экономики и содействующие открытию различных путей перехода от неформального к формальному труду. Это включает в себя расширение сферы охвата социального обеспечения на работников неформальной экономики.
16. Демографические изменения увеличивают спрос на услуги отрасли, связанной с обеспечением ухода. Содействие развитию этой отрасли и обеспечение ее долгосрочной устойчивости необходимы для защиты людей, чтобы они могли жить и стареть достойно.
17. С помощью самых разных средств, таких как действенный контроль над исполнением обязательств по уплате налогов и перечислению взносов, включая меры, направленные на предотвращение уклонения от уплаты налогов, можно мобилизовать средства, необходимые для эффективного осуществления этих мер политики.
18. Центральное место будут занимать действенный и продуктивный социальный диалог и коллективные переговоры, проводимые в соответствии с национальной политикой и практикой, основанные на взаимном доверии и уважении, в целях решения проблем, возникающих в новом демографическом контексте. Социальный диалог необходим для поиска эффективных, справедливых и состоятельных ответов на демографические вызовы. Процессами реформ можно оптимально управлять в рамках социального диалога, позволяющего уравнивать потребности в занятости и социальной защите с соответствующими финансовыми и бюджетными требованиями.

Часть II. Предлагаемая стратегия последующих действий

19. В заключениях (п. 35) подчеркивается роль, которую МБТ может играть в обеспечении глобального лидерства, действуя как центр знаний по вопросам демографических изменений и их последствий для сферы труда. В настоящем документе излагаются основные элементы стратегии последующих действий.
20. Более подробный план работы на ближайшие три двухлетних периода (2014-19 гг.) будет разработан на основе рекомендаций Административного совета. Эту работу возглавит Департамент политики в области занятости и Департамент социальной защиты в сотрудничестве со всеми другими заинтересованными департаментами.

21. Конкретные действия МБТ по разработке комплексного пакета мер политики сгруппированы по трем темам:
- i) техническое сотрудничество, в том числе наращивание потенциальных возможностей;
 - ii) расширение базы знаний, их распространение и организация последующих действий;
 - iii) партнерские отношения и информационно-просветительская деятельность.
22. Следующее периодическое обсуждение проблем занятости, запланированное на сессию Международной конференции труда 2014 года, также затронет тему демографических вызовов.

Техническое сотрудничество, в том числе наращивание потенциальных возможностей

23. Техническая и консультационная поддержка по вопросам политики будет углубляться и расширяться, обеспечивая странам возможность разрабатывать политику, учитывающую подход на основе жизненного цикла и признающую взаимосвязь между политикой занятости и политикой социальной защиты. В этой связи важную роль будут играть дальнейшие усилия МБТ, направленные на оказание странам помощи в реализации резолюции МОТ «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать», а также его консультативная деятельность и деятельность в целях наращивания потенциальных возможностей для создания и поддержания комплексных, достаточных и устойчивых систем социального обеспечения в соответствии с положениями Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202). Меры, принимаемые в ответ на демографические вызовы, будут включаться во всю соответствующую деятельность в области технического сотрудничества, содействующего осуществлению национальной политики в сфере занятости и социальной защиты.
24. При условии наличия необходимых ресурсов МБТ будет оказывать странам помощь в разработке комплексных национальных планов действий в связи с демографическими изменениями, используя проверенные временем и обновленные пособия и методы.³ Внимание будет уделяться совершенствованию национальной нормативно-правовой базы в целях поддержки недискриминационной практики, учитывающей разнообразие и воздействие возрастных и гендерных особенностей и инвалидности. Эти методы опираются на прочный социальный диалог, серьезный анализ, партнерства, а также национальные приоритеты и особенности. Несмотря на то что занятость молодежи и социальная защита являются приоритетными целями в большинстве страновых программ достойного труда, связи между ними и конкретными мерами политики в отношении пожилых людей зачастую не являются таковыми. Поэтому существует острая необходимость в повышении степени осведомленности органов и лиц, формирующих политику, и понимания ими этих вопросов.
25. Поддержка в форме технического сотрудничества будет в значительной степени ориентирована на пенсионные системы и социальные системы здравоохранения,

³ К этим пособиям относятся: МБТ: *Guide for the formulation of national employment policies* (Женева, 2012 г.) и МБТ: *Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment* (Женева, 2008 г.).

устойчивость которых должна обеспечиваться путем принятия соответствующих и тщательно продуманных мер политики и механизмов финансирования в целях удовлетворения потребностей в достаточных и предсказуемых пенсиях. Такая поддержка должна помочь странам делать зачастую трудный выбор – а там, где возникают проблемы переходного характера, – решать их с учетом интересов работников и работодателей.

26. Техническое сотрудничество будет также включать в себя поддержку трехсторонних участников с целью включения вопросов миграции в политику занятости.
27. С точки зрения развития потенциальных возможностей и разработки инструментария, МБТ будет уделять особое внимание укреплению функций мониторинга и оценки национальных учреждений, таких как министерства труда и статистические ведомства. Существующие инструменты будут адаптироваться для отслеживания результатов политики в области занятости и социальной защиты, в том числе результатов, связанных с политикой трудовой миграции, а также для оценки их воздействия в новом демографическом контексте; новые инструменты будут создаваться по мере необходимости. Кроме того, Международный учебный центр МОТ в Турине (Туринский центр) рассмотрит возможность организации программ очного и дистанционного обучения по проблемам старения общества.
28. В рамках текущей и будущей помощи странам по вопросам информационных систем рынка труда и анализа данных МБТ усилит внимание к составлению и анализу данных с разбивкой по возрасту, что важно для разработки вышеуказанной политики. Особое внимание будет уделяться дальнейшему развитию механизмов выявления и прогнозирования потребностей в профессиональных навыках и квалификациях, в том числе руководств по вопросам их прогнозирования и балансирования на национальном и отраслевом уровнях, а также с помощью различных методологических подходов, которые в настоящее время разрабатываются МБТ.
29. В деятельности МБТ ключевую роль будет играть расширение помощи странам в укреплении их служб занятости. Действенная реализация целевой политики на рынке труда зависит от наличия эффективно функционирующих учреждений рынка труда, в частности, служб занятости.
30. В условиях демографических изменений необходимо уделять постоянное внимание вопросам, относящимся к неформальной экономике. Содействие переходу из неформальной экономики в формальную является одной из особо важных областей (ОВО) деятельности в Программе и бюджете на 2014-15 годы. Это гарантирует, что будут выделяться дополнительные ресурсы в целях активизации работы и обеспечения возможностей по оказанию помощи в этой области. Деятельность в этой сфере будет строиться с учетом обсуждений с целью разработки нормы, которые состоятся на Международной конференции труда в 2014 и 2015 годах. Существующие пособия, такие как Руководство о средствах политики в отношении неформальной экономики,⁴ будут играть важную роль в оказании необходимой помощи на уровне стран.
31. Деятельность МБТ будет включать в себя повышение уровня информированности общественности и содействие осуществлению всех соответствующих норм МОТ.⁵

⁴ МБТ: *Неформальная экономика и достойный труд: руководство о средствах политики, содействующей переходу в формальную экономику* (Женева, 2013 г.).

⁵ Для ознакомления с перечнем соответствующих документов МОТ, касающихся демографических изменений, см. МБТ: *Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте*, Доклад IV, Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г.

МБТ будет оказывать поддержку государствам-членам в выполнении их уставных обязанностей в отношении всех норм МОТ, связанных с демографическими изменениями.

32. Во всей деятельности вопросы гендерного равенства будут учитываться в полной мере.

Расширение базы знаний, их распространение и организация последующих действий

33. Будут инициироваться и/или расширяться исследования, ориентированные на поддержку мер политики, в целях изучения проблем, возникающих в новом демографическом контексте, и в целях более полного понимания взаимосвязи между политической занятостью и политикой социальной защиты в новом демографическом контексте на микро- и макроуровне. Такие исследования могут включать:

- a) тематические исследования, в том числе анализ воздействия сокращения и старения рабочей силы на экономические показатели, системы социальной защиты и наличие профессиональных навыков и квалификаций, а также влияния миграции на демографическую динамику и взаимосвязь между занятостью и миграцией;
- b) страновые оценки и обзоры демографических тенденций и их влияния на рынки труда и системы социального обеспечения. В молодых государствах, в отношении которых многочисленные оценки предпринимались в прошлом, больше внимания будет уделяться связям с неформальностью;
- c) сбор данных и анализ подходов в сфере политики и передовой практики, отмеченных действенными решениями проблем, возникающих в новом демографическом контексте;
- d) основанный на фактических данных сравнительный анализ мер политики с целью определения тех из них, что могут смягчать воздействие демографических изменений.

Исследовательская деятельность направлена на оказание информационной поддержки органам, формирующим политику, а также при подготовке основных докладов. Стратегия распространения информации и коммуникаций обеспечит охват широкой аудитории.

34. Опираясь на результаты текущей и постоянной работы, МБТ в течение следующих 12 месяцев подготовит программу исследований в отрасли, связанной с уходом, в том числе основанный на фактических данных анализ возможных пробелов в существующей системе международных трудовых норм для рассмотрения Административным советом. Упор будет сделан на анализ потенциала и проблем экономики ухода. Будут изучаться вопросы, связанные с потенциальными возможностями данной отрасли по созданию рабочих мест, необходимыми ей инвестициями, возможной ролью кооперативов, связями с существующими системами социальной защиты и условиями труда. В исследованиях, посвященных данной отрасли, будут учитываться положения Конвенции МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (189) и продолжающиеся действия по ее реализации, в том числе по вопросам условий труда работников, оказывающих услуги ухода на дому.

35. Сбор, мониторинг и анализ информации о рынке труда с учетом возрастных характеристик будет расширен и станет неотъемлемой частью аналитической деятельности МБТ на уровне отдельных стран и всего мира.

Партнерские отношения и информационно-просветительская деятельность.

36. В заключениях 2013 года подчеркивается ведущая роль МОТ в содействии принятию политики, направленной на смягчение воздействия нового демографического контекста на сферу труда. МБТ будет стремиться повышать осведомленность многосторонних и региональных учреждений о проблемах и возможностях, возникающих в новом демографическом контексте для сферы труда.
37. Во многих странах приоритетами являются занятость молодежи и расширение и создание систем социальной защиты. В обеих областях МБТ будет опираться на существующие и создавать новые партнерства на национальном, региональном и глобальном уровнях в целях реализации резолюции МОТ «Кризис в сфере занятости молодежи: время действовать» (2012 г.) и Рекомендации 202.
38. В заключениях предусмотрена надежная, сбалансированная и всеобъемлющая основа для деятельности МБТ и трехсторонних участников в целях разъяснения и укрепления связей между политикой занятости и политикой социальной защиты в новом демографическом контексте. МБТ необходимо обеспечить, чтобы вопрос о демографических изменениях занимал высокое место во всех национальных программах, в частности, в политических программах развивающихся стран с большой численностью молодежи и стремительно стареющим населением, путем, в том числе, предоставления информации, организации трехсторонних конференций и действий, направленных на наращивание потенциальных возможностей на глобальном, региональном и национальном уровнях. В партнерстве с соответствующими глобальными, международными и региональными организациями и учреждениями МБТ будет содействовать принятию подхода, основанного на межпоколенческой солидарности, учете гендерных факторов и активности на протяжении всего жизненного цикла, особенно в контексте программы развития после 2015 года. В этой связи будут налаживаться новые партнерские отношения с Туринским центром.
39. МБТ будет укреплять партнерские связи с Организацией Объединенных Наций и другими соответствующими глобальными, международными и региональными организациями в целях реализации Мадридского международного плана действий по проблемам старения, принятого второй Всемирной ассамблеей по проблемам старения в апреле 2002 года, а также региональных стратегий для его осуществления.
40. Среди приоритетов деятельности МБТ останутся разработка и осуществление эффективно управляемой политики в области трудовой миграции. Участвуя в диалоге на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, который состоится в ходе Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 2013 года, МБТ будет способствовать совершенствованию практики управления миграцией, которая действительно основывается на уважении прав этих работников.

Механизмы реализации и стратегия мобилизации ресурсов

41. МБТ активизирует усилия, направленные на выявление и перераспределение людских и финансовых ресурсов, необходимых для осуществления стратегии

последующих действий, в рамках имеющихся средств и на основе планов и программ, ориентированных на результат. Также рассматривается деятельность, нацеленная на укрепление возможностей глобальной группы специалистов МОТ в целях решения приоритетных задач, предусмотренных стратегией последующих действий.

42. Учитывая общий характер демографических вопросов для ряда особо важных областей деятельности (ОВО), особенно тех, что связаны с содействием созданию большего числа рабочих мест более высокого качества в интересах инклюзивного экономического роста, а также с установлением и расширением сферы охвата минимальных норм социальной защиты и с формализацией неформального сектора, выделяемые на ОВО средства могли бы быть использованы для последующей деятельности.
43. Кроме того, привлечение внебюджетных средств необходимо для того, чтобы МБТ могло повышать уровень информированности общественности и удовлетворять растущие запросы о помощи и содействии в наращивании потенциальных возможностей, поступающих от трехсторонних участников МОТ из всех регионов.
44. Деятельность МБТ по вопросам занятости и социальной защиты в новом демографическом контексте будет контролироваться и оцениваться в ходе периодических обсуждений, проводимых на Конференции в отношении стратегических задач в области занятости и социальной защиты.

Проект решения

45. *В зависимости от рекомендаций, высказанных в ходе обсуждения, Административный совет поручает Генеральному директору учитывать стратегию последующих действий по осуществлению заключений о занятости и социальной защите в новом демографическом контексте при подготовке предложений по будущей программе и бюджету и при разработке мер, направленных на мобилизацию средств, а также претворять в жизнь эту стратегию, в максимально возможной степени, в ходе исполнения Программы и бюджета в течение двухлетия 2014-15 годов.*